

ЛУКИН ДМИТРИЙ ГЕОРГИЕВИЧ

**ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНАХ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное
право**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань, 2005

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель:	кандидат юридических наук, доцент Султанов Евгений Батырович
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор Филиппов Николай Кондратьевич кандидат юридических наук Курманов Мидхат Мазгутович
Ведущая организация	Ульяновский государственный университет

Защита диссертации состоится «25» февраля 2005 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина

Автореферат разослан «25» января 2005 года

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент

Г.Р. Хабибуллина

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. С принятием Конституции РФ 1993 года началось формирование двух взаимосвязанных систем российского законодательства – федеральной и субъектов Российской Федерации. Законодательная деятельность стала подразделяться на федеральный законодательный процесс Российской Федерации и процесс принятия законов в субъектах Российской Федерации. Среди субъектов РФ исторический опыт законодательного процесса имели только автономные республики. Да и то, этот опыт был небольшим и находился под контролем партийных организаций.

В соответствии с конституционным правом на собственное законодательство, в пределах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, каждый субъект Российской Федерации самостоятельно урегулировал свою законодательную деятельность.

Фактически в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ сложилась специфическая совокупность правовых норм, регулирующих законодательный процесс в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ. Рост значимости законов и изменение сферы законотворчества потребовали нового теоретического осмысления роли правовой регламентации законодательного процесса в субъектах РФ. В целом, проблема эффективности законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации является сложной как теоретическом, так и в практическом отношении. Повышение требований общества к качеству законов требует повышения качества всех стадий законодательного процесса. Право законодательной инициативы является первой стадией законодательного процесса. Именно она является переходом ожиданий и интересов различных слоев общества в законодательные предложения, а затем и в законопроекты,

вносимые на рассмотрение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из важности и актуальности этих вопросов, в настоящей работе предпринят анализ исторических, теоретических и практических аспектов правовой регламентации права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы. Теоретическую основу исследования составили научные труды по теории законодательного процесса. Основные проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации были и остаются в центре внимания учёных, как специалистов в области общей теории права, так и правоведов-конституционалистов. Большое значение для раскрытия понятия и определения содержания стадий (элементов) законотворчества имеют фундаментальные теоретико-правовые и государственно-правовые исследования таких учёных, как Н. Г. Александров, С. С. Алексеев, В. М. Горшенев, А. И. Денисов, Д. Л. Златопольский, О. С. Иоффе, Д. А. Керимов, Н. П. Колдаева, Н. М. Коркунов, В. В. Лазарев, П. Н. Недбайло, В. С. Нерсисянц, А. С. Пиголкин, С. В. Поленина, Ю. А. Тихомиров, Р. О. Халфина, Б. В. Щетинин, А. И. Экимов, Л. С. Явич и др.

Проблемы законотворческой деятельности исследовались в разное время А. И. Абрамовой, С. А. Авакьяном, В. В. Алёхиным, С. В. Боботовым, Н. А. Бобровой, С. А. Боголюбовым, В. И. Васильевым, Р. Ф. Васильевым, Б. В. Дрсйшевым, Т. Д. Зражевской, Д. А. Ковачевым, М. А. Митюковым, А. В. Мицкевичем, Л. А. Морозовой, В. Д. Переваловым, М. В. Прохоровым, П. И. Седугиным, М. С. Студсникиной, В. С. Троицким, Л. В. Четвериковой, В. И. Чехариной и др.

Различным аспектам законотворческого процесса посвятили свои труды П. И. Астров, В. К. Бабаев, В. А. Баранчиков, Е. Н. Барышников, А. А. Белкин, Л. М. Бойко, С. Н. Братусь, А. С. Булатов, М. В. Бятец, А. Н. Виноградов, Л. Д.

Воеводин, И. В. Выдрин, В. К. Грищук, П. П. Гуреев, И. А. Дубов, Л. Н. Завадская, М. Г. Кириченко, О. А. Колобов, В. С. Комаровский, А. М. Коновалова, А. А. Корнилов, Э. К. Короткова, А. А. Косовец, Н. В. Котелевская, А. А. Котенков, Л. Т. Кривенко, В. А. Кряжков. В. В. Лапаева, И. В. Левакин, Е. А. Макарова, А. В. Малько, Ю. И. Мельников, В. В. Невинский. Л. А. Нудненко, Л. А. Окуньков, В. Н. Орлов, С. С. Павкович, С. А. Пашин, Л. В. Петрова, Г. С. Прокофьев, Т. Н. Рахманина. И. Н. Сенякин, А. А. Сергунин, Н. В. Сильченко, И. М. Степанов, Б. А. Страшун, В. М. Сырых, В. В. Толстошеев, А. И. Трусков, Н. К. Филиппов, Г. Т. Чернобель, Р. В. Шагиева, Н. А. Шевелёва, С. Н. Шишкин, Н. В. Щербакова, Ю. В. Янковской и др.

В разные годы защитили докторские и кандидатские диссертации по проблемам, прямо либо косвенно связанным с законотворческой деятельностью и с проблемами права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, А. А. Алейник, В. Н. Баландин, Ю. Н. Бацев, Р. С. Болдырева, С. В. Бошно, И. И. Бушуев. Г. А. Василевич, А. И. Гудков, Б. П. Елисеев, В. А. Купин, Т. В. Кухарук, С. Н. Кухтик. А. Л. Кучеров, М. И. Левина, Е. Е. Никитина, А. Б. Пастушенко, И. А. Побережная, М. В. Прохоров, В. Ю. Рагозин, Е. М. Савельева, В. И. Савин, А. А. Старовойтов, Г. Н. Чеботарёв, Л. В. Четверикова, С. Г. Чубукова.

Среди этих диссертационных исследований выделим наиболее близкие по теме нашего исследования. Это - диссертационные исследования Колдаевой Н.П., Бошно С.В., Четвериковой Л.В. и Курманова М.М.¹

Диссертационное исследование базируется на проведении критического анализа достаточно широкого круга научных трудов по теории

¹ См., Колдаева Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт. Автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юр. наук. М. 1973; Бошно С.В. Законодательная инициатива в Государственной Думе Федерального Собрания РФ: Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М. 1997; Четверикова Л.В. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: опыт и проблемы (по материалам Республики Коми): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПб. 1998; Курманов М.М. Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства (компетенция, взаимодействие, ответственность): Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань. 2003

законотворческого процесса и с привлечением других работ по теории права и государства и конституционному праву Российской Федерации и других государств. В современной научной литературе достаточно часто исследуются различные стороны федерального законодательного процесса. Существуют исследования регионального законотворческого процесса в отдельных субъектах РФ. Но в настоящее время отсутствуют комплексные сравнительные исследования по конкретным стадиям и участникам законотворчества в субъектах Российской Федерации

Объектом исследования являются общественные отношения, которые возникают в связи с деятельностью субъектов права законодательной инициативы по подготовке законопроектов и их участием в законотворческой деятельности законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования охватывает историческое развитие права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации, теоретические взгляды на понятие права законодательной инициативы, правовые основы статуса и деятельности всех субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Цель исследования заключается в выявлении исторических закономерностей развития права законодательной инициативы в субъектах РФ; в формулировании теоретических положений о понятии права законодательной инициативы как правового института, правоотношения и субъективного права; в разработке научно-теоретических и нормативно-правовых предложений о совершенствовании правового статуса и порядка деятельности субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Задачами исследования являются:

- изучение исторических закономерностей и особенностей

становления и развития права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации;

- изучение теоретических основ понятия и содержания права законодательной инициативы;

- определение понятия и содержания права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

- анализ правовых источников, регламентирующих статус и деятельность субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

- рассмотрение вопросов совершенствования субъектного состава и механизма реализации права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. Методологической основой исследования является общенаучный диалектический метод познания общественных явлений и процессов, а также связанные с ним частно-научные методы, адекватные специфике юридической науки: анализ и синтез, формально-логический, системный, сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический и др. Комплексное использование указанных методов было направлено на максимально объективное и обстоятельное исследование рассматриваемой проблематики. Главными методами были формально-правовой и сравнительно-правовой анализ конституций, уставов и другого законодательства субъектов Российской Федерации. Они позволили выявить общее и особенное в составе и организации деятельности субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составляют Конституция РФ и федеральное законодательство. Особое

внимание уделяется анализу Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации, а также законам, регламентам и другим нормативно-правовым актам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, в которых регулируются вопросы законодательной деятельности. В соответствии с задачами диссертационного исследования проанализировано конституционное законодательство РСФСР, СССР, союзных и автономных республик.

Научная новизна исследования связана с расширением традиционного подхода к исследованию права законодательной инициативы как стадии законодательного процесса. Право законодательной инициативы рассматривается комплексно в качестве правового института, конституционного правоотношения, субъективного права и стадии законодательного процесса. В диссертации проведен сравнительный анализ правовых основ статуса и деятельности субъектов права законодательной инициативы законодательных (представительных) органов государственной власти всех субъектов Российской Федерации. На этой основе выявлены общие закономерности и особенности правового регулирования права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Анализ истории становления и развития права законодательной инициативы свидетельствует о постепенном расширении круга субъектов права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации в советский период. Особо надо выделить положения законодательства того периода, о представлении право законодательной инициативы общественным организациям и иным объединениям граждан. Несмотря на известную формальность этих прав того периода, законодательство субъектов РФ, в отличие от федерального, использует исторический опыт, который, при надлежащем механизме реализации, ведет к расширению демократии и становлению институтов гражданского общества.

2. Подход к праву законодательной инициативы как правовому институту, правовому отношению и субъективному праву позволяет точнее определить границы и последовательность деятельности субъектов права законодательной инициативы. Он также позволяет полно и точно определить объект правоотношения, сформулировать взаимные права и обязанности участников правового отношения и определить механизм реализации субъективного права законодательной инициативы.

3. Право законодательной инициативы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, которые закрепляют перечень субъектов права законодательной инициативы, регулируют деятельность этих субъектов по реализации права законодательной инициативы, связанной с подготовкой законопроекта, и определяют порядок внесения законопроекта в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В рамках этого правового института, по мнению диссертанта, должны быть также урегулированы взаимоотношения субъектов права законодательной инициативы с кругом лиц, выдвигающих законодательные предложения.

4. В конституционном правоотношении, связанном с использованием субъектами права законодательной инициативы, конституциями (уставами) субъектов РФ, определены стороны этого отношения – субъекты права законодательной инициативы и парламент, их права и обязанности, образующие юридическое содержание этого отношения, а также объекты, в качестве которых могут выступать как поведение указанных субъектов, так и отдельные акты.

5. Право законодательной инициативы как субъективное право не носит абсолютного характера и имеет ограничения. Первая группа ограничений связана с видами законопроектов и других актов, которые могут вносить только определенные субъекты права законодательной инициативы. Например, депутат не может внести законопроект о бюджете. Вторая группа ограничений

связана с требованием предварительного согласования законопроектов с другими субъектами права законодательной или органами государственной власти.

6. Гарантии права законодательной инициативы должны распространяться не только на депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, правительство и высшее должностное лицо субъекта РФ, но и на других субъектов права законодательной инициативы. Для этого, предлагается в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» закрепить обязательное рассмотрение внесенного законопроекта на сессии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с принятием одного из следующих решений: принятие закона; принятие решения о начале разработки нового законопроекта; направление предложенного законопроекта на доработку в соответствующие комитеты; обоснованное отклонение предложенного законопроекта.

7. На основе проведенного сравнительно-правового анализа законов субъектов РФ и регламентов высших представительных учреждений сделан вывод, что право законодательной инициативы вообще и парламентской инициативы, в частности, осуществляется не только в форме внесения законопроектов и поправок к законопроекту, но и в форме внесения законодательных предложений по разработке и принятию новых законов субъекта РФ, законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) и действующие законы субъекта РФ, законопроектов о признании законов субъекта утратившими силу, а также внесения проектов постановлений.

8. Право народной законодательной инициативы достаточно широко регулируется законодательством субъектов РФ, не смотря на отсутствие законодательной регламентации на федеральном уровне. В диссертационном

исследовании делается вывод о необходимости разработки соответствующего федерального законодательства и предлагается модель правового регулирования вопросов, связанных с закреплением права народной законодательной инициативы на уровне Российской Федерации.

9. Как показывает сравнительно-правовой анализ конституционного и уставного законодательства, незначительный круг субъектов РФ (17 республик, три автономные области, один автономный округ и один край) предоставили своим правительствам (администрациям) право законодательной инициативы в высшем представительном учреждении республики, крае, области, автономного округа. В диссертации высказывается мнение, что полномочия правительства (администрации) субъекта РФ, направленные на реализацию предметов ведения субъекта РФ и по которым высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе выступать от имени субъекта РФ являются достаточным основанием для их обязательного участия в региональном законодательном процессе в качестве самостоятельного субъекта права законодательной инициативы.

Апробация результатов исследования осуществлена путем изложения основных положений в пяти научных статьях и участия в научных конференциях по проблемам совершенствования законодательного процесса, в 2002-2003 гг.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его выводы могут быть использованы в законодательной деятельности субъектов права законодательной инициативы и в законодательном процессе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Они могут быть также использованы в научно-исследовательской работе, при преподавании курса «Конституционное право Российской Федерации», а также при чтении спецкурса «Парламентское право».

Структура и содержание работы определяется целью, задачами и методами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения,

двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, его цели и задачи, формулируются основные положения диссертации, выносимые на защиту.

Глава 1 «Исторические и теоретические аспекты понятия права законодательной инициативы в субъектах РФ» состоит из 4-х параграфов.

В первом параграфе «Исторические аспекты становления и развития права законодательной инициативы в субъектах РФ» анализируется право законодательной инициативы с учетом исторического аспекта развития конституционного законодательства. Диссертант, для исследования конституционного законодательства РСФСР, СССР и субъектов РСФСР советского периода, в качестве рабочего определения, рассматривает законодательную инициативу как право внесения законопроектов в законодательные органы, влекущее обязанность этих органов обсудить законопроект и принять по нему решение.

Для исследования права законодательной инициативы в Российской Федерации, в том числе и в субъектах РСФСР, автор анализирует конституционное законодательство РСФСР, СССР, союзных и автономных республик (1918 - 1992 гг.), с учетом их характерных черт и особенностей.

Проведенное исследование позволяет диссертанту проследить следующие закономерности.

Конституция РСФСР 1918 года устанавливает крайне узкий круг субъектов права законодательной инициативы – это Совет Народных Комиссаров и его ведомства;

Конституция СССР 1924 года также как и Конституция РСФСР 1918 года не осуществляет специального регулирования права законодательной

инициативы. Это право можно вывести из положений ст. 16 гл. 4, где говорится, что Союзный Совет и Совет Национальностей рассматривает декреты, кодексы и постановления, поступающие к ним от Президиума Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР, отдельных народных комиссариатов Союза, центральных исполнительных комитетов союзных республик;

Круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, по Конституции СССР 1936 года был увеличен и прямо закреплялся не только Конституцией, но и соответствующими законами СССР.

В конституциях союзных республик (после принятия Конституции СССР 1977 года), в составе которых имелись автономные республики, автономные области и автономные округа, закреплялись специальные главы, посвященные автономным национально-государственным образованиям. В них конкретизировались соответствующие установления союзной конституции. Автономным республикам предоставлялось право законодательной инициативы в Верховном Совете Союзной республики.

Особое значение имела Конституция РСФСР 1978 года. Первоначально она закрепляла тот же круг субъектов права законодательной инициативы, что и Конституция СССР 1977 года. Однако в связи с изменениями, произошедшими в середине 80-х годов в России, содержание Конституции РСФСР 1978 года стало противоречить процессам перестройки, начавшейся в 1985 году. В связи с этим в Конституцию были внесены изменения и дополнения в период с 1989 по 1992 гг., которые также затронули и институт законодательной инициативы.

Конституция Российской Федерации 1993 года внесла существенные изменения в институт законодательной инициативы по сравнению с прежними Конституциями СССР, РСФСР, союзных и автономных республик. Она существенно расширила и закрепила круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы (ст. 104 Конституции Российской Федерации 1993 года).

Во втором параграфе дан теоретический анализ права законодательной инициативы как правового института. Для исследования понятия права законодательной инициативы автор рассмотрел: во-первых, имеющиеся в научной литературе определения законодательной инициативы и права законодательной инициативы; во-вторых, форму, в какой может быть осуществлено право законодательной инициативы и, в-третьих, как стадию законодательного процесса. Общая характеристика законодательной инициативы, как правового института, в диссертации дополняется анализом некоторых характерных черт и особенностей этого правового института.

В работе анализируются особенности правового регулирования законодательной инициативы как стадии законодательного процесса, протекающего в рамках законодательных (представительных) органов государственной власти разных субъектов Российской Федерации. Автор связывает эти особенности с рядом историко-правовых причин:

во-первых, с преобразованием России в федеративное государство и предоставлением широкой самостоятельности субъектам федерации, субъекты РФ получили право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти и регламентировать законодательный процесс;

во-вторых, конституции республик в составе Российской Федерации ещё с середины 90-х гг. устанавливали самостоятельно круг носителей права законодательной инициативы;

в-третьих, до принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Федерации самостоятельно регламентировали законодательный процесс и круг его участников.

На основании проведенных исследований автор приходит к выводу, что:

1) Несмотря на разный объем права законодательной инициативы, формы и способы его осуществления в законодательном (представительном)

органа государственной власти РФ должны быть едиными для всех субъектов права законодательной инициативы.

2) В настоящее время сложилось единство федерального и республиканского регулирования по вопросу об императивных (обязательных) субъектах законодательной инициативы;

3) Возрастание роли законов и расширение сфер законотворчества, предопределяет необходимость совершенствования законотворческого процесса в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ и требует нормативного закрепления наиболее оправдавших себя форм и методов деятельности субъектов права законодательной инициативы. Предлагается несколько направлений совершенствования нормативно-правового регулирования права законодательной инициативы. Это - а) совершенствование норм законов, регламентов и иных нормативно-правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ, в которых закрепляется участие субъекта права законодательной инициативы в законодательном процессе; б) принятие или совершенствование регламентов деятельности субъекта права законодательной инициативы по вопросам реализации этого права; в) принятие соответствующих федеральных законов, регламентирующих участие субъекта права законодательной инициативы в законотворческом процессе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В третьем параграфе "Законодательная инициатива - как конституционно-правовое отношение» исходя из существующих в конституционном праве подходов к пониманию конституционного правоотношения, дается понятие законодательной инициативы, рассматриваются структурные элементы состава конституционного правоотношения. Законодательная инициатива, как правовое отношение, возникающее на основе норм конституционного права, представляет собой

индивидуализированную общественную связь между субъектами права законодательной инициативы и законодательным (представительным) органом государства, содержанием которой является деятельность этих субъектов, чьи права и обязанности определены нормами конституционного права.

Анализ субъектов права законодательной инициативы предполагает выделение двух групп: первую группу образуют субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками; во вторую группу входят субъекты, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

Объект конституционного правоотношения определяется как явление действительности, обладающее системой существенных свойств или качеств, с которыми норма права связывает права и обязанности участников правоотношения. Объектом конституционного правоотношения, возникающего в связи с реализацией права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ, являются законопроекты, внесенные уполномоченными на то субъектами. В соответствии со ст.26.4 Федерального закона от 6.10.99г. в правоотношении между законодательным органом субъекта РФ и Государственной Думой объектом является отзыв на проект федерального закона по предметам совместного ведения.

Юридическое содержание конституционного правоотношения, возникающего в связи с использованием права законодательной инициативы, представляет единство субъективных прав и юридических обязанностей каждого субъекта этого отношения. Что касается материального содержания указанного отношения, то им является фактическое поведение субъектов этого правоотношения.

Четвертый параграф «Законодательная инициатива - как субъективное право» является логическим продолжением предыдущего параграфа. В нем более детально анализируется одна из важных составляющих любого правоотношения – субъективное право: рассматриваются различные трактовки

понятия и элементного состава содержания субъективного права; проводятся различия между субъективным правом и правоспособностью.

Вопрос о последствиях реализации права законодательной инициативы в науке конституционного права не получил однозначной трактовки: от отрицания одними авторами возникновения каких-либо обязанностей у представительного органа власти, до наложения на последний соответствующих юридических обязанностей другими учеными. Ответ на этот вопрос лежит в природе конституционных (впрочем, как и всех других) правоотношений, юридическое содержание которых раскрывается через единство субъективных прав и юридических обязанностей. В этом смысле наличие у субъекта права законодательной инициативы предполагает корреспондирующую обязанность парламента рассмотреть внесенное данным субъектом предложение об издании закона либо его проект. Но парламент не обязан принять соответствующий закон и может принять его в ином виде, чем предполагалось.

Глава 2. Субъекты права законодательной инициативы и механизм его реализации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации

В первом параграфе «Парламентские субъекты права законодательной инициативы в субъектах РФ» устанавливается, что источниками регулирования парламентской инициативы в субъектах РФ являются законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов. Законодательные акты РФ представлены главным образом Конституцией России, Федеральным законом №184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (в ред. ФЗ от 29.07.2000 №106-ФЗ; от 08.02.2001 №3-ФЗ; от 07.05.2002 №47-ФЗ; от 24.07.2002 №107-ФЗ; от 11.12.2002 № 169-ФЗ; от 04.07.2003 №95-ФЗ; от 19.06.2004 №53-ФЗ) и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В субъектах РФ парламентская инициатива

регламентируется конституциями (уставами), законами субъектов и регламентами высших представительных учреждений.

Анализ региональных источников позволяет классифицировать законодательную (парламентскую) инициативу. Исходя из названного Федерального закона всех субъектов законодательной инициативы можно подразделить на императивных и факультативных. Императивные субъекты законодательной инициативы – это депутаты, высшее должностное лицо субъекта РФ, представительные органы местного самоуправления.

К числу императивных субъектов законодательной инициативы могут относиться иные органы, общественные объединения и граждане, проживающие на территории данного субъекта, если конституция (уставы) субъекта РФ предоставляет им это право.

Форма парламентской инициативы также выступает возможным основанием классификации.

Сравнительно-правовой анализ законов субъектов РФ и регламентов высших представительных учреждений показывает, что право законодательной инициативы вообще и парламентской инициативы в частности осуществляется в форме внесения:

- а) законопроектов и поправок к законопроекту;
- б) законодательных предложений по разработке и принятию новых законов субъекта РФ;
- в) законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (уставам) субъекта РФ;
- г) законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы субъекта РФ;
- д) законопроектов о признании законов субъекта РФ утратившими силу;
- е) проектов постановлений.

Наиболее ярким своеобразием отличаются законопроекты о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта РФ, инициаторами

которых в обязательном порядке выступают депутаты высшего представительного органа власти субъекта.

Парламентская инициатива также может быть разделена на индивидуальную и коллективную. Индивидуальная парламентская инициатива имеет место в том случае, если право законодательной инициативы реализует отдельный депутат законодательного учреждения субъекта РФ, включая его председателя (Республика Алтай, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Коми, Удмуртская Республика).

Депутаты высшего представительного органа власти субъекта РФ могут ассоциироваться по-разному: либо в структурные подразделения регионального парламента либо в депутатские объединения (фракции, группы).

К структурным подразделениям законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ относятся палаты двух палатного законодательного органа, руководящий орган (президиум или совет), постоянно действующие комиссии (комитеты либо комитеты и комиссии), рабочие группы, подкомитеты.

Как известно, современные парламенты создают различные органы, которые не входят в его структуру, не являются внутренними органами, но помогают ему осуществлять свои полномочия либо действуют по его поручению¹. К их числу относятся специализированные органы парламентского контроля.

Специализированные органы парламентского контроля в субъектах РФ, как правило, наделяются правом законодательной инициативы.

Второй параграф «Законодательная инициатива высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

В конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации используются разные наименования высшего

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997. - С.250.

должностного лица: в республиках традиционными наименованиями высшего должностного лица являются «президент республики», глава республики (Республика Коми, Республика Мордовия, Республика Хакасия), «председатель государственного совета» (Республика Дагестан), в иных субъектах Российской Федерации – «губернатор»; «глава администрации»¹.

Участие высшего должностного лица и высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации в законодательном процессе на стадии внесения законопроекта или законодательного предложения имеет общие черты:

- а) они отличаются «собственной правотворческой активностью»²;
- б) являются исключительными субъектами законодательного процесса³, поскольку финансовые законопроекты могут быть внесены в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации только при наличии их заключения;
- в) высший исполнительный орган власти субъекта разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в высшее представительное учреждение субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- г) высший исполнительный орган власти субъекта готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчета о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта в законодательный

¹ Сахиева Р.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Автореф. дис...канд. юрид. наук / Р.А. Сахиева; Казанск. гос. ун-т. – Казань., 2004. – С.40-41.

² Лебедева Н.В. Конституционно-правовые основы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Лебедева; – Челябинск, 2004. – С. 24.

³ Там же. – С. 24.

(представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Наделение высшего должностного лица субъекта РФ правом законодательной инициативы является фактически повсеместным.

Помимо высшего должностного лица субъекта РФ правом законодательной инициативы в высшем представительном учреждении может наделяться высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Как показывает сравнительно-правовой анализ конституционного и уставного законодательства незначительный круг субъектов РФ – Удмуртская Республика, Республика Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Республика Коми, Республика Мордовия, Республика Алтай, Республика Татарстан, Республика Карелия, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия (Алания), Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Свердловская область, Саратовская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Кировская область и Ставропольский край – предоставили своим правительствам (администрациям) право законодательной инициативы в высшем представительном учреждении республики, края, области, автономного округа. Вместе с тем конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации содержат правовые предпосылки (компетенция, полномочия) участия высших исполнительных органов государственной власти в законодательной деятельности высшего представительного учреждения субъекта Российской Федерации.

В третьем параграфе - «Народная законодательная инициатива», исследуется одна из форм законодательной инициативы – народная законодательная инициатива. В юридической доктрине институт народной законодательной инициативы означает предоставление права установленному числу избирателей вносить проект закона на рассмотрение представительного органа.

В Российской Федерации до настоящего времени институт народной законодательной инициативы на уровне федерального законодательства не получил своего должного оформления. В ст. 104 Конституции РФ, где говорится о субъектах, обладающих правом законодательной инициативы, граждане, группы граждан или какие-либо их объединения не упоминаются.

Примечательно, что право народной законодательной инициативы в РФ получило нормативное закрепление и развитие только на региональном уровне. Всего такая инициатива предусмотрена в 25 субъектах: Алтайском крае, Астраханской области Волгоградской области Удмуртской Республике, Республике Хакасия и других субъектах, полный перечень которых представлен в приложении № 1 в виде таблицы, анализ которой показывает, что степень разработанности этого института в субъектах различна.

Во-первых; институт народной инициативы в законодательстве субъектов РФ с терминологической точки зрения обозначен по-разному. В ряде субъектов, например в Свердловской области, Алтайском крае, используется термин народная законодательная инициатива. Также встречаются формулировки гражданская законодательная инициатива или гражданская инициатива. В некоторых субъектах какое-либо четкое понятие не используется, а говорится лишь о законодательной инициативе населения, жителей, граждан, избирателей и т. д.

Во-вторых; существуют различия в законодательном регулировании народной инициативы: В одних субъектах изданы специальные законы, в которых подробно регламентирован порядок реализации законодательной инициативы гражданами (Москва, Алтайский край и др.). В других субъектах этот институт в виде нескольких статей включен в содержание законов, регулирующих вопросы законотворческой деятельности (Свердловская область). Существуют также регионы, где на сегодняшний момент этот институт не разработан, хотя в конституции (уставе) субъекта он зафиксирован.

В-третьих; нет единого подхода в определении количества субъектов народной инициативы, от имени которых должен вноситься законопроект, Здесь

можно выделить два подхода законодателя: в процентном отношении от общего количества жителей региона либо фиксированное число людей. Однако, общим требованием к субъекту законодательной инициативы являются: статус активного избирателя; статус жителя конкретного региона.

Четвертый параграф «Иные субъекты права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ».

Данная группа субъектов законодательной инициативы является наиболее многочисленной и, как уже отмечалось, устанавливается субъектами Российской Федерации независимо от федерального центра (исключение составляют представительные органы местного самоуправления).

Сравнительно-правовой анализ позволяет выделить среди них группу федеральных органов государственной власти - федеральные суды, органы прокуратуры, территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, а также членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Наиболее многочисленной подгруппой среди федеральных органов государственной власти, которым предоставляется право законодательной инициативы, выступают федеральные суды общей и арбитражной юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Итак, суды общей юрисдикции, как правило, в лице верховного суда республики, краевого (областного) суда, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа наделяются правом законодательной инициативы в большинстве субъектов РФ, за исключением Республики Татарстан, Пермской области, Республики Башкортостан, Белорусской, Ярославской, Смоленской, Тверской, Московской, Ивановской, Ленинградской, Курганской, Омской и Владимирской областей, Республик Адыгея, Саха (Якутия), Красноярского и Ставропольского краев, Ханты-Мансийского автономного округа.

В число субъектов РФ, не предоставивших арбитражным судам право

законодательной инициативы, входят вышеперечисленные республики, области, края, автономные округа и, дополнительно, Ненецкий, Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа.

Ряд субъектов РФ предоставляют федеральным судам право законодательной инициативы лишь по предметам их ведения.

В большинстве субъектов РФ право законодательной инициативы предоставляется органам прокуратуры в лице прокуроров субъектов Российской Федерации. Исключение составляют Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ (преобразуются в Пермский край), Псковская область, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания, Белгородская область, Ярославская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Смоленская область, Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Тверская область, Ставропольский край, г.Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Ивановская, Курганская, Ленинградская, Омская и Владимирская области, где право законодательной инициативы за органами прокуратуры не признается.

В Еврейской автономной области, Москве, Камчатской области, Волгоградской области, Пермской области, Хабаровском крае, Республик Дагестан и Ставропольском крае правом законодательной инициативы наделяются представители Федерального Собрания Российской Федерации.

Наконец, к территориальным подразделениям федеральных исполнительных органов власти, обладающих правом законодательной инициативы в высших представительных учреждениях субъектов РФ, относятся областное управление внутренних дел и территориальные органы федеральных органов государственной власти в лице их руководителей в Магаданской области, а также управления Министерства юстиции РФ по отдельным субъектам РФ – в Калининградской области, Тамбовской, Кемеровской, Орловской, Сахалинской, Липецкой, Курской областях, Карачаево-Черкесской Республике, Еврейской автономной области.

К иным органам государственной власти субъектов РФ, обладающих правом законодательной инициативы, относятся представительные органы государственной власти автономных округов (Красноярский край, Пермская область) конституционные (уставные) суды, а также избирательные комиссии субъектов РФ.

Участие конституционных (уставных) судов в региональном законодательном процессе предусматривается не во всех субъектах РФ.

Вместе с тем наделение конституционных (уставных) судов субъектов РФ правом законодательной инициативы по предметам их ведения является вполне оправданным, поскольку правовые позиции этих судебных органов объективно направлены на совершенствование текущего законодательства в субъектах РФ. В юридической литературе на этот факт неоднократно обращалось внимание¹.

Избирательные комиссии субъектов РФ, как правило, обладают правом законодательной инициативы в высшем представительном учреждении, за исключением следующих субъектов РФ: г.Москва, г.Санкт-Петербург, Свердловская, Волгоградская, Читинская, Липецкая, Новосибирская, Нижегородская, Пензенская, Саратовская, Калужская, Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Курганская, Омская и Владимирская области, Республики Карелия, Марий Эл, Бурятия, Дагестан, Северная Осетия-Алания, Чувашия, Ингушетия, Саха (Якутия), Калмыкия, Хабаровский, Ставропольский и Красноярский края, Таймырский, Ханты-Мансийский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Усть Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа.

Среди иных субъектов законодательной инициативы в высшем представительном учреждении субъекта Российской Федерации региональный законодатель называет органы местного самоуправления.

В отдельных субъектах РФ законодательная инициатива на уровне местного парламента предусматривается лишь за отдельными звеньями представительных органов местного самоуправления (Чувашская Республика).

¹ Гатауллин А.Г., Железнов Б.Л. Конституционный контроль в субъектах Российской Федерации. Казань, 2001. - С.64-67.

Особое место среди субъектов РФ занимают те республики, области и автономные округа, наделяющие правом законодательной инициативы в высшем представительном учреждении ассоциации муниципальных образований (Калининградская область), исполнительные органы местного самоуправления в лице главы муниципального образования (Самарская, Иркутская, Тверская, Ярославская, Ростовская и Пермская области, Чукотский автономный округ) и местной администрации (Псковская область).

Субъекты РФ могут принимать специальные законы, посвященные участию органов местного самоуправления в региональном законотворчестве (Ленинградская область, Московская область).

В **заключении** диссертации формулируются основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы

1. Лукин Д.Г. Народная законодательная инициатива / Д.Г. Лукин// «Право: теория и практика». М., 2005. № 1. – С. 14-17.
2. Лукин Д.Г. Законодательная инициатива как конституционное правоотношение /Д.Г. Лукин // «Право: теория и практика». М., 2005. № 1. – С. 17-21.
3. Лукин Д.Г. Понятие парламентской инициативы в субъектах Российской Федерации и правовые формы ее регулирования /Д.Г. Лукин // «Право: теория и практика». М., 2005. № 1. - С. 21-24.
4. Лукин Д.Г. Исторические аспекты становления и развития права законодательной инициативы в субъектах РФ /Д.Г. Лукин // Сб. аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. – Казань, 2005. – Вып. 5. (в печати).
5. Лукин Д.Г. Правительство субъектов РФ - субъект права законодательной инициативы /Д.Г. Лукин // Сб. аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. – Казань, 2005. – Вып. 5. (в печати).

